

PROBLEM TEMELJA ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU PROUZROČENU NEZAKONITIM I NEPRAVILNIM RADOM NJENIH TIJELA

Dr. sc. Maja Bukovac Puvača, docent
Dr. sc. Nataša Žunić Kovačević, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 347.512.5
347.193
Ur.: 26. siječnja 2011.
Pr.: 16. veljače 2011.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Odgovornost države za štetu koju svojim nezakonitim i/ili nepravilnim radom pojedincima prouzroče njezina tijela, već je dugo vremena predmetom interesa pravne znanosti i sudske prakse poredbenog i domaćeg prava. Budući da su o temeljnom pitanju te odgovornosti – samoj vrsti odgovornosti, Vrhovni sud Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeli suprotna stajališta, jasno je da trenutno uređenje toga pitanja u našem pravu nije zadovoljavajuće. Iz poredbenopravnog prikaza proizlazi da postoje bitno različita rješenja navedenoga pitanja, koja u posljednja dva desetljeća pokazuju trend postroženja odgovornosti države, dijelom i pod utjecajem prakse Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde. Analizirana domaća sudska praksa potvrđuje normativne nedorečenosti i nejasnoće, koje bi svakako trebalo ukloniti. Zbog širine i složenosti problema koji se javljaju u pitanju odgovornosti države za štetu, u središtu je rada pitanje same vrste odgovornosti, dok su druga pitanja uglavnom izostavljena. Predlaže se normativna intervencija u uređenje instituta odgovornosti države za štetu u hrvatskom pravu.

Ključne riječi: odgovornost države za štetu, subjektivna odgovornost, objektivna odgovornost, pretpostavke odgovornosti, nezakonit rad, nepravilan rad.

1. UVOD

Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj je odluci iz 2007. godine¹ zauzeo stajalište da se odgovornost Republike Hrvatske prema čl. 13. Zakona o sustavu

¹ Odluka U-III 2314/06 od 21. veljače 2007., NN 36/07.

državne uprave² temelji na načelu uzročnosti, tj. da je to objektivna odgovornost. Navedena odluka predstavlja bitan zaokret u do sada u teoriji izneseno i sudskoj praksi redovnih sudova prihvaćeno stajalište da je to odgovornost na temelju krivnje (subjektivna odgovornost). Odnosno da država ne odgovara za štetu ako nije ispunjena posebna (voljna) pretpostavka u obliku "volje i pristanka da se oštete prava i interesi trećega."

U poredbenom je pravu pitanje vrste odgovornosti države vrlo različito riješeno. U većini sustava pravilo je da država odgovara na temelju krivnje, ali poznaju i slučajeve objektivne odgovornosti države.

Ulaskom u Europsku uniju, dio našeg odštetnog pravnog sustava postat će i institut odgovornosti države za štetu zbog povrede prava Zajednice, čime se problem odlučivanja o odgovornosti države pred sudovima Republike Hrvatske može dodatno zakomplicirati. Neovisno o tome, i više je nego poželjno u nacionalnom pravu imati usuglašena stajališta, ako ne o svim pitanjima odgovornosti države za štetu, ono barem o temeljnom pitanju, vrsti odgovornosti koja se primjenjuje na Republiku Hrvatsku.

2. ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU PROUZROČENU NEZAKONITIM I NEPRAVILNIM RADOM NJENIH TIJELA U POREDBENOM PRAVU I PRAVU ZAJEDNICE

Odgovornost države za štetu jedno je od najsloženijih pravnih pitanja u većini poredbenih sustava i njegova analiza prelazi okvire ovoga rada.³ U ovom ćemo radu izdvojiti samo temeljne karakteristike uređenja toga pitanja u nekim europskim državama, s naglaskom na vrstu odgovornosti koja se primjenjuje na državu.

2.1. Francuska

U Francuskoj je odgovornost države za štetu uređena kombinacijom pravila privatnog i upravnog prava, s naglaskom na potonja. Na opću administrativnu odgovornost države za štetu razvijenu kroz praksu upravnih sudova primjenjuju se pravila upravnog prava.⁴ Ona postoji u slučaju kada je šteta nastala isključivo

2 Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93., 48/99., 15/00., 59/01., 190/03. - pročišćeni tekst, 199/03., 79/07. (dalje u tekstu: ZSDU).

3 Koliko je to složeno pitanje svjedoči i činjenica da se ono izostavlja u svakom pokušaju nalaženja zajedničkih načela i/ili pravila odgovornosti za štetu u europskim državama. Tako se odgovornošću javnih tijela ne bave ni PETL (Principles of European Tort Law), ni DCFR (Draft Common Frame of References), koji u čl. VI.-7:103, izričito navodi da se ne odnosi na odgovornost osoba ili tijela koja proizlazi iz radnji ili propusta u obavljanju javnopravnih funkcija ili tijekom sudskih postupaka.

4 Odgovornost države za štetu u francuskom pravu razvijana je pretežno kroz sudsku praksu upravnih sudova, koji u početku nisu bili jako skloni oštećenima, ali se to tijekom godina promijenilo i sada predstavljaju snažne zaštitnike prava pojedinaca u odnosu prema javnoj

povredom pravila o vršenju javnih (državnih) funkcija i u tom je slučaju država isključivo odgovorna. Ukoliko štetna radnja predstavlja i povredu pravila o vršenju dužnosti i građanski delikt službenika, postoji odgovornost i države i službenika, ali tada po pravilima građanskog prava. Kada je štetna radnja isključivo građanski delikt službenika, on je isključivo odgovoran, po pravilima građanskog prava i to pred redovnim sudovima.⁵ Teškoće u određivanju odgovornosti proizlaze iz činjenice da francusko pravo poznaje dvije vrste javnih službi (*services publics*). Kada se javna služba smatra upravnom, primjenjuje se upravno pravo i odlučuju upravni sudovi. Međutim, neke javne službe smatraju se industrijskim i komercijalnim, u tom su slučaju podvrgnute privatnom pravu i u nadležnosti redovnih sudova. U slučaju sumnje, vrijedi presumpcija da je aktivnost upravna i pod nadležnošću upravnog suda.⁶

U odnosu na pitanje krivnje kao pretpostavke odgovornosti države za štetu, načelno je zauzeto stajalište da je za odgovornost države dostatno da je šteta nastala povredom službene dužnosti. Što se smatra povredom službene dužnosti ovisi o prirodi dužnosti i okolnostima konkretnog slučaja, a u svakom slučaju to je neprimjereno, nesavršeno obavljanje dužnosti. Nije potrebno postojanje krivnje određene službene osobe, već se načelno govori o krivnji službe.⁷ Sudska praksa po pitanju krivnje uglavnom prihvaća načela građanskog prava. Stoga je za odgovornost uglavnom dostatna i obična nepažnja. Gruba nepažnja (*faute lourde*) zahtijeva se kao pretpostavka odgovornosti u slučajevima u kojima je obavljanje službene dužnosti povezano s velikim poteškoćama ili opasnostima (policija, porezna tijela, nadzorna i regulatorna tijela), te kada pri njezinu obavljanju tijela imaju diskrecijske ovlasti. Ranije je (do 1992. godine) i javno zdravstvo smatrano javnom službom povezanom s velikim opasnostima i za odgovornost se tražila gruba nepažnja, a sada je dostatna obična nepažnja.⁸

Država može odgovarati i na temelju objektivne odgovornosti, koja se u francuskom upravnom pravu temelji na riziku i načelu jednakosti pri snošenju javnih

vlasti. U razvijanju vlastitih načela te odgovornosti *Conseil d'Etat* oslanjao se na odluke Ustavnog (*Conseil constitutionnel*) i Kasacijskog suda (*Cour de cassation*). Dam, C. van, *European Tort Law*, Oxford University Press, New York, 2006., str. 475.

5 Petrić, S., *Odgovornost države za štetu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 23., br. 1., 2002., str. 73. -74.

6 Sukob nadležnosti rješava poseban sud (*Tribunal des conflits*) koji odlučuje ne o meritumu već samo o pitanju nadležnosti. Moréteau, O., Lafay, F., *Liability for Acts of Terrorism Under French Law*, u: *Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 41.-42.

7 Petrić, op. cit., str. 76. Razlikuju se osobna krivnja (*faute personnelle*) i krivnja javne službe (*faute de service publique*). Ako je šteta prouzročena osobnom krivnjom, nadležan je redovni sud i primjenjuje se pravila građanskog prava, dok je krivnja javne službe vezana uz obavljanje te službe i o odgovornosti odlučuje upravni sud uz primjenu upravnog prava. Osobna krivnja može istovremeno biti povezana s obavljanjem službe, kada postoji i osobna odgovornost i odgovornost države. Dam., loc. cit.

8 Zanimljivo je da je i za odgovornost poreznih tijela dovoljna obična nepažnja kada je šteta prouzročena kod rutinskih poreznih pitanja. Dam, op. cit., str. 477.-478. i tamo citirana sudska praksa. Petrić, op. cit., str. 77.

tereta. Osnova je u ideji da država djeluje u interesu čitave zajednice i ukoliko iz toga djelovanja nekim građanima nastane nerazmjerna šteta, ona im mora biti naknađena da ne bi na njima bio veći teret. Vrlo su raznoliki slučajevi u kojima država objektivno odgovara: slučajevi u kojima je država poduzela ili dopustila opasnu radnju, slučajevi kad su štetu pretrpjele osobe koje su asistirale u javnoj službi, slučajevi u kojima pojedinci trpe abnormalan teret u javnom interesu, slučajevi u kojima pojedinci trpe štetu zbog zakonodavne aktivnosti države.⁹ Za ove posljednje slučajeve, tj. štetu koja je posljedica zakonodavnog akta, potrebno je da šteta bude značajna, prouzročena točno određenim osobama ili grupi osoba, te da taj sam akt ne isključuje odgovornost države za štetu i ne služi ostvarenju izuzetno značajnih javnih interesa, a povrijeđeni interes je legitiman.¹⁰ U posljednje vrijeme, međutim, sam zakonodavac pri donošenju takvog akta predviđa pravo na naknadu, pa se pred sudovima sve manje primjenjuje načelo jednakosti kao temelj odgovornosti države za štetu.

2.2. Njemačka

Prema čl. 839. BGB-a službenik koji je namjerno ili nepažnjom povrijedio službenu dužnost ima obvezu naknade sve štete koja iz takve povrede nastane trećim osobama. Ukoliko je povreda učinjena nepažnjom službenika, on će odgovarati jedino ukoliko oštećeni ne može naknadu dobiti na drugoj strani. Ova se odredba, iako se njome propisuje odgovornost službenika, primjenjuje za utvrđenje odgovornosti države,¹¹ a sudska praksa državu smatra primarno odgovornom umjesto službenika (koji prema trećem ne može biti izravno odgovoran, već državi duguje isplaćeni iznos samo ukoliko je štetu počinio namjerno ili iz krajnje nepažnje). Država, dakle, prema oštećenom zamjenjuje službenika, a njezina se odgovornost procjenjuje prema pretpostavkama propisanim za njegovu odgovornost: ukoliko je šteta počinjena u obavljanju službene dužnosti (*Amtspflichten*), povrijeđeni interes ulazi u krug interesa zaštićenih povrijeđenom pravnom normom, službenik je postupio skrivljeno, tj. namjerno ili iz nepažnje, oštećenik ne može dobiti naknadu na drugoj strani i propustio je iskoristiti druga pravna sredstva za svoju zaštitu.¹² O odgovornosti države za štetu odlučuju građanski sudovi.¹³

Za krivnju kao pretpostavku odgovornosti države ističe se da, budući da je teret odgovornosti sa službenika prebačen na državu, ima mnogo manje opravdanja

9 Dam, op. cit., str. 479.-480.

10 Vidi opširnije: Petrić, op. cit., str. 75.-76.

11 Prebacivanje odgovornosti sa službenika na državu omogućeno je još 1910. posebnim zakonom o odgovornosti države za svoje javne službenika, te kasnijim ustavnim odredbama (Wimarski ustav 1919., Bonski ustav 1948.). Ibid., str. 82.-83.

12 Ibid., str. 83.

13 To je Ustavom (čl. 34.) predviđeno kao izuzetak od pravila da se sporovi protiv države vode pred upravnim sudovima, a u cilju dosljedne provedbe podjele vlasti, budući da se upravni sudovi smatraju bliskim državi, odnosno da su i sami stranka u tim slučajevima. Dam, op. cit., str. 481.

no što je imala u vrijeme donošenja BGB. Sudska praksa već duže vrijeme pokazuje tendenciju stroge interpretacije standarda dužne pažnje, tako da ponekad ova odgovornost postaje gotovo identična objektivnoj odgovornosti.¹⁴ I u Njemačkoj država može odgovarati na temelju objektivne odgovornosti i to na temelju običajnog pravila o tzv. posebnoj žrtvi (*Sonderopfer*),¹⁵ prema kojem pojedinac koji u korist općeg interesa snosi poseban teret ima pravo na pravičnu naknadu. Ovo se pravilo primjenjuje samo na povrede života, zdravlja, tjelesnog integriteta i osobne slobode, dok se ostali zahtjevi mogu temeljiti na odredbi o eksproprijaciji iz čl. 14. Ustava, koja se smatra posebnom ustavnom primjenom općeg običajnog pravila. Pravilo *Sonderopfer* izgubilo je na svom značaju, budući da u većini propisa sam zakonodavac propisuje pravo na naknadu, te je ono supsidijarno tim zakonskim pravilima i drugim sustavima naknada poput onih na temelju socijalnog osiguranja ili zahtjevima za naknadu zbog povrede odredbi Europske Konvencije o ljudskim pravima.¹⁶

2.3. Španjolska

Za svaku štetu koja proizađe iz redovitog ili izvanrednog djelovanja javnih službi, u španjolskom je pravu Ustavom propisana objektivna odgovornost državnih tijela.¹⁷ Da bi sud ustanovio odgovornost državnih tijela, tužitelj mora dokazati uzročnu povezanost između radnje javne službe i pretrpljene štete. Kao razlog oslobođenja od odgovornosti priznata je viša sila. Međutim, namjerna radnja treće osobe ne predstavlja automatski višu silu. Usprkos činjenici da su upravni sudovi dugo vremena zahtijevali da veza između radnje državnog tijela i njegove službe te štetnog događaja bude ne samo neposredna već i isključiva, suvremena sudska praksa smatra da državno tijelo u tim slučajevima mora naknaditi barem razmjerni dio štete koja mu se, iako je radnju počinila treća osoba, može pripisati (kada je štetu počinila treća strana, ali joj je pridonijela i radnja državnog tijela, npr. kada zatvorenik pobjegne iz zatvora i nekoga ubije ili ozlijedi).¹⁸

Tvrdilo se da je *ratio*, koji podupire ovakav rezultat, to što je odgovornost državnih tijela objektivna. Tako je u jednoj odluci¹⁹ španjolski Vrhovni sud presudio

14 Petrić, op. cit., str. 84.-85.

15 Ono nema zakonskog temelja već potiče iz običaja pruskog prava u 18. st.

16 Dam, op. cit., str. 481.-482.

17 Čl. 106. st. 2. Ustava Španjolske: "Pojedinci, u skladu sa zakonom predviđenim uvjetima, imaju pravo na naknadu svake štete koju bi pretrpjeli u bilo kojem svomu dobru ili pravu, osim u slučaju više sile, pod uvjetom da ta šteta proizlazi iz funkcioniranja javnih službi." (Prijevod: Ivan Bradarić, Vladavina prava, br. 5., 1999., str. 175.-227.). Tu odgovornost u čl. 139. detaljnije propisuje Zakon o pravnom položaju državne uprave i općem upravnom postupku (Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, BOE del 27/11/1992.).

18 Martín-Casals, M., Ribot, J., Liability for Acts of Terrorism Under Spanish Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 106.

19 STS 3a od 28. listopada 1986., RJ 1986/6635., cit. prema loc. cit.

da je država odgovorna jer nije usvojila učinkovite mjere da bi spriječila ili održala pod nadzorom protudemonstrante od napada na osobe koje su demonstrirale u korist prava na pobačaj i zauzeo je mišljenje da je to primjer objektivne odgovornosti državnih tijela, jer običan propust u pružanju službe ima iste posljedice kao i nepružanje usluge, budući da oboje može predstavljati redovno ili izvanredno djelovanje (javne službe).²⁰

Međutim, treba naglasiti da se u takvim slučajevima uz radnju treće osobe, radilo i o izvanrednom (nepravilnom) radu javne službe. Kada je namjerna radnja treće osobe potpuno strana službi i za sobom povlači događaj koji nije bilo moguće spriječiti uporabom mjera i sredstava koje se redovito mogu zahtijevati od takve službe, državno tijelo ne smatra se odgovornim i radnja treće osobe tretira se kao viša sila.²¹

2.4. Engleska

Iako je 1947. godine *Crown Proceedings Act* ukinuo imunitet države (Krone), taj zakon nije odredio posebna pravila o odgovornosti države, već je dopustio primjenu općih pravila o odgovornosti na određene slučajeve prouzrokovanja štete djelatnošću državnih tijela. To su tri grupe slučajeva: 1. odgovornost države za radnje svojih službenika ili predstavnika, kao poslodavca za svoje radnike, prema općim pravilima *common law*a, 2. odgovornost za povrede prava vlasništva, prava na posjed i posebnih obveza posjednika nekretnine da osigura treće osobe od opasnosti i štete i 3. odgovornost za povrede zakonskih obveza.²²

Da bi država odgovarala za štetu zbog nemara (*tort of negligence*) nužno je da budu ispunjene sljedeće pretpostavke: obveza pažnje (*duty of care*),²³ povreda te obveze i šteta koja je posljedica te povrede. Pri utvrđivanju da je obveza pažnje postojala, potrebno je ocijeniti da je to pravedno, razumno i u općem interesu. Povreda obveze pažnje kao pretpostavka odgovornosti države nije posebno sporna kada je šteta prouzročena aktivnom radnjom države, za razliku od slučajeva propuštanja. Vodeći slučaj u kojem je pravo na naknadu štete od države na temelju *negligence* testirano bio je *Hill*²⁴ u kojem je *House of Lords* zaključio je da bi, na temelju općeg interesa, bilo nepoželjno (ne bi bilo *fair, just and reasonable*) uspostaviti građanskopravnu odgovornost policije zbog propusta u sprječavanju daljnjih ubojstava serijskog ubojice. Smatrao je da je bolje dopustiti korištenje

20 Loc. cit.

21 Loc. cit.

22 Petrić, op. cit., str. 78.-80.

23 Za procjenu postojanja *duty of care* u odluci *Anns v. Merton London Borough Council* iz 1978. godine *House of Lords* ustanovio je dvostupanjski test: prvo treba utvrditi je li između štetnika i oštećenika postojala dovoljno bliska veza (*proximity*), te ako je, onda obveza pažnje postoji ako nema razloga koji je negiraju ili ograničavaju polje njenog djelovanja. O obvezi pažnje i povredi iste u engleskom pravu vidi: Winfield and Jolowicz, *On tort*, Sweet&Maxwell Limited, London, 2002., str. 103.-208.

24 *Hill v. Chief Constable of West Yorkshire (1989) AC 53.*, cit. prema Dam, op. cit., str. 490.

profesionalne procjene u raspoređivanju sredstava i smjeru djelovanja, bez opterećenja potencijalnim brojnim građanskim tužbama nezadovoljnih građana, čak i onih koji su u najužem krugu mogućih žrtava. Europski sud za ljudska prava u slučaju *Osman*²⁵ kasnije je izrazio ozbiljnu sumnju u svako apsolutno isključenje odgovornosti na temelju općeg interesa. Međutim, u kasnijim je slučajevima (Z. v. *United Kingdom*²⁶ i *TP i KM v. United Kingdom*²⁷) zaključio da je u engleskom pravu udovoljeno zahtjevima iz čl. 6. Europske konvencije.²⁸

U engleskom pravu država odgovara i za zloporabe u javnoj službi (*misfeasance in a public office*).²⁹ Ovo je delikt koji uključuje neovlaštenu radnju osobe u javnoj službi koja je bila u zloj vjeri, odnosno štetu oštećeniku prouzročila namjerno ili bezobzirno (*recklessness*), uz svijest da mu ona može nastati. Zbog teškoće u dokazivanju zle vjere službene osobe, smatra se da ovo i nije jaka osnova za odgovornost javne vlasti.³⁰

2.5. Odgovornost države za štetu u pravu Europske zajednice

Odgovornost države za štetu prema pravu Zajednice institut je *sui generis* i predstavlja vrlo složen kompleks kriterija, načela i pravila.³¹ U ovom se radu njime ne možemo detaljnije baviti, ali smatramo nužnim navesti barem neke opće napomene u smislu odgovora na pitanje o kakvoj se tu vrsti odgovornosti radi. Budući da ista tijela (država članica) primjenjuju i nacionalno i pravo Zajednice i da odgovaraju za štetu koju prouzroče pojedincima svojim djelovanjem, nužno je barem načelno usporediti njihove odgovornosti za povredu “nacionalnih” subjektivnih prava i “europskih” subjektivnih prava pojedinaca.³² Pojedinci, odnosno

25 *Osman v. United Kingdom*, 1998, Application no. 23452/94, Reports 1998-VIII, 29 EHRR, 245., cit. prema Walker, C., *Liability for Acts of Terrorism: United Kingdom Perspective*, u: *Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 169.

26 *Z. v. United Kingdom (2001)*, Case 29392/95., cit. prema Dam, op. cit., str. 494.

27 *TP and KM v. United Kingdom (2001)* Application no. 28945/95., cit. prema Walker, op. cit., str. 169.

28 O navedenim slučajevima i odlukama *House of Lords* nakon njih, vidi: Dam, op. cit., str. 492.-494., Winfield and Jolowicz, op. cit., str. 55.-58., 167.-169.

29 Ovaj je delikt dugo godina bio neprimjenjivan u praksi, a onda ga je u drugoj polovici 20. st. *House of Lords* ponovo „aktivirao“. Odigrao je značajnu ulogu u slučaju *Three Rivers*. Više o tome vidi: Winfield and Jolowicz, op. cit., str. 280.-283.

30 Uz to, Europski je sud u slučaju *Brasserie* zaključio da odgovornost države za štetu pod navedenim pretpostavkama nije u skladu s pravom Zajednice. Vidi Dam, op. cit., str. 498.

31 Vidi: Čapeta, T., *Odgovornost države za štetu u pravu Europske zajednice*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3.-4., Zagreb, 2003., str. 783.-812. i tamo citirana literatura; Petrić, S., *Izvanugovorna odgovornost države za štetu u pravu Europske zajednice*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 3., Rijeka, 2003., str. 625.-666. i tamo citirana literatura; Dam, op. cit., str. 498.-506. i tamo citirana literatura.

32 Subjektivna prava kojima su izvor norme prava Zajednice u literaturi se nazivaju “europskim” subjektivnim pravima, da bi se razlikovala od subjektivnih prava čiji su izvori norme nacionalnog prava. Vidi: Čapeta, op. cit., str. 784. i dalje.

fizičke i pravne osobe, pravnu zaštitu europskih subjektivnih prava ostvaruju u nacionalnim pravnim sustavima, a kvalitetu te zaštite nadzire Europski sud koji je svojom bogatom praksom razvio kriterije, načela i pravila kojima nerijetko značajno zadire u nacionalne pravne poretke. Institut odgovornosti države za štetu, koju pojedincima prouzroči povredom prava Zajednice nije imao uporište u europskom zakonodavstvu, već je nastao i razvija se isključivo praksom Europskog suda.³³

U predmetu *Francovich*,³⁴ u kojem je u pitanju bilo postojanje odgovornosti države zbog neprenošenja smjernice, Europski je sud kao pretpostavke te odgovornosti naveo: da je rezultat koji se želio postići smjernicom dodjela subjektivnog prava pojedincima, da je sadržaj tog prava moguće identificirati na temelju smjernice, te da postoji uzročna veza između povrede obveze države i štete koju je pretrpio pojedinac.³⁵ Budući da se kao pretpostavka odgovornosti nije spominjala krivnja, nakon donošenja ove presude zaključci pravne teorije bili su da će u slučajevima kada državno tijelo nema diskrecijskih ovlasti, odgovornost države za štetu biti objektivna.³⁶

Međutim, u predmetu *Brasserie*,³⁷ u pitanju je bilo postojanje odgovornosti države zbog neprimjene odredbi Ugovora o EZ s izravnim učinkom. Europski je sud naveo sljedeće pretpostavke: da je namjera pravnog pravila koje je prekršeno dodjela subjektivnog prava pojedincu, da je povreda dovoljno ozbiljna, te da postoji izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju je pojedinac pretrpio.³⁸ U ovom je slučaju sud objasnio i da država odgovara za povrede obveza koje svoj temelj imaju u pravu Zajednice, nezavisno o izvoru obveza države i činjenici radi li se o odredbi koja je sposobna proizvoditi izravne učinke ili ne, te da za štetu odgovara država kao takva, bez obzira jesu li obvezu povrijedile zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti.³⁹ U kasnijim je odlukama sud precizirao da mogu odgovarati sve razine vlasti, ne nužno centralna vlast,⁴⁰ te da osim tijela državne uprave, mogu odgovarati i druga tijela s javnim ovlastima.⁴¹

33 Kao osnovna motivacija Europskog suda za potvrdu odgovornosti države pojedincima za povrede prava Zajednice ističe se djelotvornost zaštite subjektivnih europskih prava, a kao temeljni pravni argument njegov zaključak da je opće načelo koje prihvaćaju sve države članice da protupravno djelo ili propust stvara obvezu naknade uzrokovane štete. Vidi Čapeta, op. cit., str. 789.-792., Petrić, *Izvanugovorna...*, cit., str. 636.-638.

34 Spojeni predmeti C-6 i 9/90 *Francovich and Bonifaci*, (1991) ECR I-5357. O predmetu vidi više kod: Čapeta, op. cit., str. 785. i dalje te tamo citirana literatura i Petrić, op. cit., str. 638.-647.

35 Spojeni predmeti C-6 i 9/90 *Francovich and Bonifaci*, (1991) ECR I-5357, paragraf 40 presude, cit. prema Čapeta, op. cit., str. 796., f.n. 65.

36 Vidi: Petrić, op. cit., str. 654.

37 Spojeni predmeti C-46 i 48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame III*, (1996) ECR I-1066.

38 Spojeni predmeti C-46 i 48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame III*, (1996) ECR I-1066, paragraf 51 presude, cit. prema Čapeta, op. cit., str. 796., f.n. 66.

39 Spojeni predmeti C-46 i 48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame III*, (1996) ECR I-1066, paragrafi 22 i 32 presude, cit. prema Čapeta, op. cit., str. 792., f.n. 45. i str. 793., f.n. 46.

40 Vidi predmet C-302/97 *Konle*, (1999) ECR I-3099, u kojem je tužba podnesena protiv Austrije zbog povrede počinjene zakonom donesenim u Tirolu, cit. prema Čapeta, op. cit., str. 795., f.n. 61.

41 Vidi predmet C-424/97 *Haim*, (2000) ECR I-5123, u kojem je tužba podnesena protiv Udruženja

Uvođenjem "dovoljno ozbiljne povrede" kao pretpostavke odgovornosti države za štetu, Europski je sud odgovornost države približio subjektivnoj odgovornosti, jer svaka povreda neće dovesti do odgovornosti, već samo ona koje je dovoljno ozbiljna. To je, jasno, otvorilo niz daljnjih pitanja u smislu kvalificiranja povrede prava Zajednice kao dovoljno ozbiljne. Ona prvenstveno ovisi o tomu je li državi ostavljen izbor u načinu provedbe pravne norme Zajednice koja za pojedinca stvara neko subjektivno pravo. Ako država nema nikakve diskrecije ili je ona minimalna, povreda je samim time dovoljno ozbiljna. To se smatra razlogom zašto se u slučaju *Francovich* nije posebno isticala ozbiljnost povrede, jer je neprenošenje smjernice samo po sebi dovoljno ozbiljna povreda (država nema nikakvu diskrecijsku ovlast u tomu hoće li prenijeti smjernicu).⁴²

„Dovoljno ozbiljna povreda“ i dalje je, bez obzira na brojnost slučajeva u kojima je sud odlučivao o njezinu (ne)postojanju, vrlo sporan element odgovornosti za štetu zbog povrede prava Zajednice. Iz prakse Europskog suda je jasno da dovoljno ozbiljna povreda ne implicira namjeru ili krajnju nepažnju države. Europski sud ne spominje krivnju kao posebnu pretpostavku odgovornosti, ali je ona jedan od faktora koji nacionalni sudovi mogu uzimati u obzir pri procjeni je li država očito i teško prekoračila granice svoje diskrecije. Naime, u slučaju *Brasserie* sud je naveo da se pri procjeni ozbiljnosti povrede može uzeti u obzir: jasnoća i preciznost povrijeđenog pravila, mjera diskrecijske slobode ostavljene nadležnim tijelima, je li povreda namjerna ili nenamjerna, je li pogreška u pravu ispričiva ili ne...⁴³

U slučaju *Francovich* sud nije naglasio da uzročna veza mora biti izravna, ali je to učinio u slučaju *Brasserie*, te nije sporno da se kao pretpostavka odgovornosti države za štetu traži izravna uzročna veza između povrede prava Zajednice i štete koju je pretrpio pojedinac. Kasnije se, međutim, pokazalo da bi upravo uzročna veza mogla biti vrlo teška prepreka ostvarivanju prava na naknadu štete. Naime, u predmetu *Brinkmann*⁴⁴ odlučeno je da država, usprkos dovoljno ozbiljnoj povredi prava (neprenošenje smjernice), nije odgovorna jer je došlo do prekida uzročne veze. Tu su vezu prekinule izvršne vlasti koje su pogriješile izravno primjenjujući normu Zajednice, ali njihova se pogreška mogla opravdati zbog nedovoljno jasnog teksta smjernice.⁴⁵ Iako je, pojednostavljeno govoreći, država dva puta pogriješila, od čega je prva pogreška bila ozbiljna povreda prava zajednice, drugom je pogreškom otklonila odgovornost. Zato se uz „jasnoću i preciznost povrijeđenog pravila“

za socijalnu zaštitu zubara zemlje Nordrhein, tijela s javnim ovlastima, cit. prema Čapeta, op. cit., str. 796., f.n. 62.

42 Čapeta, op. cit., str. 799.-803.

43 Spojeni predmeti C-46 i 48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame III*, (1996) ECR I-1066, paragraf 56 presude, cit. prema Petrić, op. cit., str. 655.- 656.

44 Predmet C-319/96 *Brinkmann*, (1998) ECR I-5255.

45 Nakon ovoga slučaja ističe se da će država kao zakonodavac moći odgovarati samo u slučajevima kada se izvršna tijela nisu umiješala u uzročnu vezu izravnom primjenom odredbi prava Zajednice s izravnim učinkom i kada se radi o povredi odredbi koje nemaju izravni učinak, a izvršna tijela nisu u mogućnosti protumačiti nacionalno pravo u skladu s normom EZ. Čapeta, op. cit., str. 805.

povezuje mogućnost da postanu moćno oružje za otklanjanje odgovornosti države, budući da norme Zajednice često nemaju te karakteristike.⁴⁶

Od presude u predmetu *Francovich* iz 1991. godine, dakle već punih dvadeset godina traje razvoj instituta odgovornosti države za štetu u pravu Zajednice, ali se još uvijek ne može reći da je on jasno i precizno uređen. To je, s obzirom na složenost materije i odnosa na kojima se temelji, potpuno očekivano. Europski sud nije zakonodavac i na pitanja u svezi s odgovornosti države odgovarao je povodom pojedinačnih zahtjeva nacionalnih sudova u konkretnim slučajevima, a nije sustavno razvijao taj institut. Na sva pitanja odgovornosti države za koja Europski sud (još) nije dao odgovor, primjenjuju se nacionalna postupovna i materijalna pravila, ali u granicama koje pravo Zajednice određuje načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti. Prema načelu ekvivalentnosti, pretpostavke odgovornosti prema nacionalnom pravu ne smiju biti nepovoljnije od onih koje se odnose na slične domaće tužbe. Prema načelu djelotvornosti one ne smiju u praksi ostvarivanje naknade štete činiti nemogućim ili pretjerano teškim.⁴⁷

Prema dosadašnjoj praksi Europskog suda, odgovornost države ne može se kvalificirati ni kao objektivna ni kao subjektivna, barem ne u njihovu klasičnom građansko-pravnom značenju. Objektivna je u smislu što se za odgovornost ne traži krivnja kao posebna pretpostavka, već će u konkretnom slučaju pojedincu država odgovarati za štetu pod sljedećim pretpostavkama:

1. povrijeđena je norma prava Zajednice sa svrhom dodjele subjektivnog prava čiji se sadržaj tom normom može utvrditi

2. povreda je dovoljno ozbiljna (to je uvijek ako država nije imala nikakav ili je imala samo minimalni stupanj diskrecije, a ako je diskrecija države postojala povreda je dovoljno ozbiljna ako je država očito i teško prekoračila granice te diskrecije)

3. postoji izravna uzročna veza između povrede norme i štete nastale pojedincu.⁴⁸

Međutim, da bi povreda bila dovoljno ozbiljna u situacijama u kojima je država imala određeni stupanj diskrecije, krivnja će biti jedan od faktora koji se može (ali ne mora) uzeti u obzir. Prema tome, čak i ako nije bilo krivnje, može se raditi o dovoljno ozbiljnoj povredi i u slučajevima u kojima je država imala određeni stupanj diskrecije.

46 Dam, op. cit., str. 501.

47 O načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti više vidi kod: Čapeta, op. cit., str. 806.-808. i tamo citirana literatura i Petrić, op. cit., str. 657.-659.

48 Vidi Čapeta, op. cit., str. 809.-810.

3. ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU PROUZROČENU NEZAKONITIM I NEPRAVILNIM RADOM NJENIH TIJELA

3.1. Primjena općega građanskopravnog instituta odgovornosti za štetu na odgovornost Republike Hrvatske

Opći građanskopravni institut odgovornosti za štetu u našem se pravu primjenjuje i na državu. To je obilježje izraženo u svim fazama razvoja odgovornosti države za štetu.⁴⁹ Ustav Republike Hrvatske⁵⁰ ne sadrži odredbe o odgovornosti države, odnosno drugih javnopravnih tijela za štetu koja nastane nezakonitim ili nepravilnim radom službenih osoba, već to prepušta zakonskom reguliranju.⁵¹ Kao ustavni temelj za propisivanje te odgovornosti navode se temeljna ustavna načela: vladavina prava kao jedna od temeljnih vrednota ustavnopravnog poretka,⁵² obveza svakoga (pa i države i njezinih tijela) da se drži Ustava i zakona i poštuje pravni poredak Republike Hrvatske⁵³ i jednakost svih pred zakonom.⁵⁴ Odgovornost države za naknadu štete proizlazi iz specifičnog položaja države kao jamca pravne i stvarne

- 49 Razvoj instituta građanskopravne odgovornosti države za štetu na našim prostorima može se pratiti od Vidovdanskog ustava 1921. godine kojim je bila prihvaćena primarna i neposredna odgovornost države, odnosno javnopravnog tijela. Svi kasniji ustavi sadrže opće odredbe o odgovornosti službenika i države, koje se razrađuju u zakonima o činovnicima, državnim službenicima, odnosno upravi. Vidi opširnije: Borković, Ivo, *Upravno pravo*, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 137.-138.
- 50 Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak; 76/10. i 85/10. – pročišćeni tekst.
- 51 Na temelju te činjenice neki pravni pisci su tvrdili da u hrvatskom pravu odgovornost države za štetu nije niti načelno uređena ustavnim odredbama. Kao posljedice potpunog prepuštanja uređenja materije odgovornosti države zakonodavcu, Borković navodi to što oštećeni pravo na naknadu štete ne ostvaruje kao svoje ustavom zajamčeno pravo (pravo s jačom zaštitom i teže promjenjivo), već ga ostvaruje prema zakonskim odredbama (pravo po prirodi slabije od ustavnog i podložno promjenama), te da je zbog takvog ustavnog rješenja bilo nužno donijeti niz zakona u kojima je trebalo za pojedine oblasti djelovanja državnih tijela predvidjeti odredbe o uvjetima ostvarivanja odštetnog zahtjeva za naknadu štete. Borković, op. cit., str. 138-139. Drugi autori ističu da ustavnu odgovornost države za štetu, usprkos nepostojanju izričite odredbe, treba tražiti u temeljnim ustavnim odredbama. Crnić, Ivica, *Odgovornost države za štetu*, Informator, br. 4371, 1996., str. 2.
- 52 Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske: “Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.”
- 53 Čl. 5. st. 2. Ustava Republike Hrvatske: “Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.”
- 54 Čl. 14. st. 2. Ustava Republike Hrvatske: “Svi su pred zakonom jednaki.”

sigurnosti fizičkih i pravnih osoba, kao i stranaca.⁵⁵

U nizu posebnih zakona koji uređuju rad državne uprave,⁵⁶ sudova,⁵⁷ oružanih snaga,⁵⁸ policije,⁵⁹ državnog odvjetništva,⁶⁰ državnog pravobraniteljstva,⁶¹ propisano je da država odgovara za štetu koja nastane trećim osobama u svezi s njihovim radom. Budući da oni u pravilu ne sadrže posebne odredbe koje bi se primjenjivale isključivo na državu kao odgovornu osobu, na te se slučajeve primjenjuju pravila općeg građanskopravnog instituta odgovornosti za štetu. Isto vrijedi i za odgovornost Republike Hrvatske za štetu koju pretrpi fizička osoba zbog neosnovanog oduzimanja slobode ili neopravdane osude.⁶² Posebni slučajevi odgovornosti Republike Hrvatske uređeni su Zakonom o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata i Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ, iz srpnja 2003. godine.⁶³ Svaki od navedenih zakona sadrži i posebnu odredbu o primjeni općih propisa o odgovornosti za štetu na njima uređene slučajeve odgovornosti Republike Hrvatske.⁶⁴

Na državu treba primijeniti i posebne odredbe o objektivnoj odgovornosti za štetu od opasne stvari i opasne djelatnosti: „Odgovornost države za štetu od opasne

55 Crnić, op. cit., str. 2.

56 Temeljni propis u tom smislu je ZSDU.

57 Zakon o sudovima, NN 150/05., 16/07., 113/08., 116/10., 122/10. – pročišćeni tekst (dalje u tekstu: ZS), Zakon o zemljišnim knjigama, NN 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07. i 152/08. (dalje u tekstu: ZZK).

58 Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, NN 33/02., 58/02., 175/03., 136/04., 76/07. i 88/09. i 124/09. (dalje u tekstu: ZSOS).

59 Zakon o policiji NN 129/00. i 41/08. (dalje u tekstu: ZP).

60 Zakon o državnom odvjetništvu NN 76/09., 153/09., 116/10. i 145/10. (dalje u tekstu: ZDO).

61 Zakon o državnom pravobraniteljstvu, NN 75/95. (dalje u tekstu: ZDP).

62 Ta je odgovornost propisana Zakonom o kaznenom postupku, NN 152/08. i 76/09. (dalje u tekstu: ZKP). Ranije su odgovarajuće odredbe, osim u starom ZKP-u bile sadržane i u Zakonu o prekršajnom postupku, ali Prekršajni zakon (NN 107/07.) nema tih odredbi pa se odgovarajuće primjenjuje čl. 14. ZKP-a: „Osoba koja je neopravdano osuđena za kazneno djelo ili je neosnovano uhićena ima pravo na svekoliku rehabilitaciju, pravo na naknadu štete iz sredstava državnog proračuna te druga prava utvrđena zakonom.“

63 Sva tri zakona objavljena su u NN 117/03.

64 Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (dalje u tekstu: ZOŠTA) određuje da će se opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu primijeniti ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem toga zakona (čl. 6.). Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata propisuje da Republika Hrvatska po općim pravilima o odgovornosti za štetu odgovara samo za štetu koju su uzrokovale navedene osobe u periodu od 17.VIII.1990. do 30.VI.1996. koja nema karakter ratne štete (čl. 2.). Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ propisuje primjenu, kao pravnih pravila, propisa koji su bili na snazi u vrijeme uzrokovanja štete, ukoliko su u suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske (čl. 4.). Time se, naravno, misli na propise koji su u međuvremenu prestali vrijediti pa je potrebno omogućiti njihovu primjenu. Tom odredbom nije isključena primjena općih pravila o odgovornosti za štetu koja su se tada primjenjivala i ostala na snazi i danas.

stvari ili opasne djelatnosti postoji prema čl. 173. i 174. ZOO/91, neovisno o tome je li štetna radnja počinjena u vezi s obavljanjem službe ili ne.⁶⁵ Ovim je mišljenjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske prekinuta dugogodišnja praksa redovnih sudova⁶⁶ prema kojoj za štetu koju su počinili pripadnici vojne ili redarstvene službe Republika Hrvatska ne odgovara ukoliko je oni nisu prouzročili neposredno u službi ili u svezi s istom.⁶⁷

Budući da do sada nije bilo sporno da se na državu primjenjuje opći građanskopravni institut odgovornosti za štetu, potrebno je odrediti odnos tih općih pravila i posebnih pravila o odgovornosti države ako i kada su ona propisana. Kao opća pravila o vrsti odgovornosti u našem su pravu prihvaćena ona iz čl. 1045. Zakona o obveznim odnosima,⁶⁸ a prema kojima je odgovornost na temelju presumirane krivnje pravilo, a objektivna odgovornost izuzetak. Primjenom istih na državu, mogli bismo zaključiti da država u pravilu odgovara na temelju krivnje, a da slučajevi objektivne odgovornosti države moraju biti posebno propisani, osim ukoliko se ne radi o odgovornosti za opasnu stvar ili djelatnost (kada se primjenjuju opća pravila o toj odgovornosti iz čl. 1063.-1067. ZOO-a).

Ključno je pitanje mogu li se posebni slučajevi odgovornosti države kvalificirati kao pravila o objektivnoj odgovornosti. Rijetki su propisi u kojima je izričito propisana vrsta odgovornosti države. To je ZZK koji propisuje objektivnu odgovornost države za štetu zbog nepravodobnog unošenja plombe (čl. 98. st. 2.⁶⁹) i štetu prouzročenu vođenjem EOP zemljišne knjige (čl. 209.⁷⁰) te ZOŠTA koji propisuje odgovornost Republike Hrvatske na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja (čl. 2.), koji

65 Mišljenje prihvaćeno na III. sjednici Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske održanoj dana 24. travnja 2006. godine, cit. prema Crnić, I., *Oštetno pravo*, Zgombić & Partneri, Zagreb, 2009., str. 221.

66 Vidi npr. odluke: Vs, Rev-2874/00 od 19. rujna 2001., Izbor 2/01-39., Vs, Rev-3764/99 od 18. svibnja 1999., Izbor 1/03-50., cit. prema Crnić, I., *Odgovornost države za štetu kroz sudsku praksu – II. dio*, Hrvatska pravna revija, listopad 2004., str. 5.-6.

67 Odluke u kojima je potvrđeno mišljenje da Republika Hrvatska odgovara kao imatelj opasne stvari: VSRH, Gzz 14/06-2 od 8. travnja 2008., VSRH, Rev 1521/02-2 od 29. kolovoza 2007., VSRH, Rev 513/05-2 od 21. ožujka 2007., VSRH, Rev 48/06-2, od 08. veljače 2006., sve odluke preuzete s: www.vsrh.hr (15.10.2010.)

68 NN 35/05, 41/08. (dalje u tekstu: ZOO). Čl. 1045. ZOO: “(1) Tko drugome prouzroči štetu, dužan je naknaditi je ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje. (2) Predmnijeva se obična nepažnja. (3) Za štetu od stvari ili djelatnosti od kojih potječe povećana opasnost štete za okolinu odgovara se bez obzira na krivnju. (4) Za štetu bez obzira na krivnju odgovara se i u drugim slučajevima predviđenim zakonom.”

69 Čl. 98. st. 2. ZZK: “Za štetu koja nastane primjenom pravila o zaštiti povjerenja u potpunost i istinitost zemljišnih knjiga zbog nepravodobnoga unošenja plombe objektivno odgovara Republika Hrvatska.”

70 Čl. 209. ZZK: “(1) Republika Hrvatska objektivno odgovara za štete prouzročene pogriješkom u vođenju zemljišne knjige elektroničkom obradom podataka. (2) Odgovornost Republike Hrvatske za štetu iz stavka 1. ovoga članka isključena je kad je šteta prouzročena neotklonjivim događajem, ali ona postoji ako je šteta prouzročena manom ili nedostatkom računalnoga programa ili zakazivanjem računala. (3) Odredbama stavka 1. i 2. ovoga članka ne dira se u pravila o odgovornosti sudaca i službenika za štetu.”

također predstavlja odgovornost po objektivnom načelu, tj. bez obzira na krivnju.⁷¹ U svim je ostalim propisima o odgovornosti države zakonodavac izostavio izričito odrediti o kakvoj se vrsti odgovornosti radi. "Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska" (čl. 13. ZSDU). Nezakonit ili nepravilan rad kao pretpostavku državne odgovornosti navode i ZS,⁷² ZDO⁷³ i ZDP.⁷⁴ Drugi posebni propisi o odgovornosti države ne sadrže tu sintagmu, već se samo određuje da država odgovara za štetu prouzročenu "u službi i u svezi s obavljanjem službe,"⁷⁵ ili za štetu koju trećim osobama počini službenik koji nije postupao u skladu s propisima o obavljanju službe.⁷⁶

3.2. *Nezakonit ili nepravilan rad državnih tijela u našoj pravnoj teoriji i sudskoj praksi redovnih sudova*

Opisano normativno uređenje odgovornosti Republike Hrvatske ostavlja prostor različitom tumačenju. Odgovor na pitanje odgovara li država u konkretnom slučaju za štetu, ovisi o definiranju pojma nezakonitog i/ili nepravilnog rada. Pravna je teorija "nezakonitost" rada vidjela ne samo u suprotnosti zakonu kao vrsti propisa, već i općoj pravnoj ili moralnoj normi koja čini dio javnog poretka,⁷⁷ a "nepravilnost" u svakom postupanju suprotnom pravilima struke koje odudara od uobičajene metode rada u državnom tijelu.⁷⁸ Za nepravilnost rada isticano je i da se teže određuje, te da je to postupanje mimo cilja koji je određen, suprotno zahtjevu koji bi normalnim obavljanjem službe ili djelatnosti trebalo ostvariti u javnom

71 Sporno je radi li se u ovom slučaju uopće o odgovornosti za štetu u pravom smislu riječi ili o *sui generis* obvezi države da naknadi (dio) šteta prouzročenih u tom zakonu propisanim slučajevima. O tome više vidi: Bukovac Puvača, M., *Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 27., br. 1., 2006., str. 267.-306. i tamo citirana literatura. Ono što nije sporno da se u ovom slučaju ne radi o odgovornosti države na temelju krivnje.

72 Čl. 106. st. 1. ZS: „Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju sudačke dužnosti nanese sudac stranci, svojim nezakonitim ili nepravilnim radom.”

73 Čl. 128. ZDO: “Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti nanese državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika građaninu ili pravnoj osobi nepravilnim ili nezakonitim radom.”

74 Čl. 66. ZDP: „Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti nanese državni pravobranitelj ili zamjenik državnog pravobranitelja građaninu ili pravnoj osobi nepravilnim ili nezakonitim radom.”

75 Čl. 86. ZSOS: “Za štetu koju pripadnik Oružanih snaga u službi i u svezi s obavljanjem službe počini trećim osobama odgovara Republika Hrvatska.”

76 Čl. 127. ZP: “Republika Hrvatska odgovara za štetu koju policijski službenik Ministarstva počini trećim osobama, osim ako se dokaže da je policijski službenik postupao sukladno propisima o načinu obavljanja policijskih poslova.”

77 Petrić, *Odgovornost države*, cit., str. 94., Borković, op. cit., str. 140.

78 Petrić, op. cit., str. 94.

interesu.⁷⁹ Neki su autori, međutim, u definiciju nezakonitosti i nepravilnosti rada uključili i volju ili pristanak da se trećemu nanese šteta.⁸⁰ Ovo je mišljenje prihvatila sudska praksa i potvrdio Vrhovni sud Republike Hrvatske. Tako da se u objavljenoj sudskoj praksi ne može naći niti jedna odluka u kojoj bi se neka radnja ili propust državnog tijela kvalificirali kao nezakoniti ili nepravilni, budući da je gotovo uvijek nedostajao voljni element nanošenja štete trećemu.

Kao zanimljivu Radolović ističe činjenicu da se u našoj pravnoj teoriji nije raspravljalo pitanje predstavlja li sintagma “nezakonit ili nepravilan rad” činjenični ili pravni dio spora. Ako je činjenični, on se dokazuje, dok pravni sud mora poznavati.⁸¹ Isti autor navodi da je izraz “nezakonit ili nepravilan rad” zbunjujući i da bi bilo pravilnije reći da se radi o subjektivnoj odgovornosti po krivnji u obliku namjere ili krajnje nepažnje kada je štetu izazvao djelatnik organa državne uprave svojim nezakonitim ili nepravilnim radom. Smatra, dakle, da država ne bi trebala odgovarati za običnu nepažnju, te da je odgovornost Republike Hrvatske (zato što odgovara za svaki oblik krivnje) mnogo stroža od odgovornosti države u poredbenom pravu (navodi npr. talijansko i austrijsko pravo), a objektivnu odgovornost države (za svaki nezakonit ili nepravilan rad) drži prestrogom.⁸²

Ustavni sud Republike Hrvatske, u uvodno citiranoj odluci iz 2007. godine navedena stajališta sudske prakse (a time posredno i dijela pravne teorije) ocijenio je neprihvatljivima. Zbog izuzetnog značaja koji ova odluka ima (odnosno trebala bi imati) na tumačenje i primjenu odredbi o odgovornosti države u sudskoj praksi (time i na položaj pojedinca kao oštećenika prema državi kao štetniku) smatrali smo potrebnim detaljnije je prikazati, uz jednu kasniju odluku u kojoj je Ustavni sud Republike Hrvatske ponovio izraženo mišljenje.

3.3. Odgovornost Republike Hrvatske za rad upravnih tijela u praksi ***Ustavni suda Republike Hrvatske – prikaz odabranih odluka***

Praksa iz područja odgovornosti države za rad tijela (javne) uprave⁸³ iznimno je brojna. U ovom poglavlju izdvojili smo prikaz slučajeva koji se odnose na

⁷⁹ Borković, op. cit., str. 140.

⁸⁰ Crnić, op. cit., str. 224. i tamo citirani radovi istog autora.

⁸¹ Radolović, A., Odgovornost države za štetu prouzrokovanu nezakonitim ili nepravilnim radom organa uprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 25, br. 1., 2004., str. 435.

⁸² Ibid., str. 441.

⁸³ Teorijske specifičnosti pojma uprava i javna uprava iznimno su brojne pa ćemo se kratko ograničiti na određenje uprave u zakonskim tekstovima, gdje se pojmom uprava, označavaju određeni organizacijski oblici ili vrste organa i tijela koji obavljaju izvjesne djelatnosti. Ustav RH govori o državnoj upravi; sadrži odredbe o vladi, županiji kao jedinici lokalne samouprave, te da se za obavljanje poslova državne uprave mogu u općini i kotaru ili gradu zakonom osnivati tijela lokalne uprave. Njihovo ustrojstvo i djelokrug Ustav prepušta zakonu. Zakon o sustavu državne uprave utvrđuje da su tijela državne uprave: 1) ministarstva, 2) državne upravne organizacije, 3) županijski uredi (gradski uredi grada Zagreba). Poslovi državne uprave su: neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi.

odgovornost države za rad upravnih tijela u smislu tradicionalno prihvaćenog pojma tijela državne uprave.⁸⁴ Izdvojeni su slučajevi koji se odnose na odgovornost države za rad poreznog tijela i ureda za imovinsko pravne poslove.

3.3.1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2314/06 od 21. veljače 2007. godine

U navedenom predmetu podnositelji su zahtijevali naknadu štete nastale zbog nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave. Odnosno, Ministarstvo financija Republike Hrvatske (županijska postaja financijske policije) donijelo nezakonito prvostupanjsko rješenje o naplati poreza na promet proizvoda i usluga, u 1993. godini te je Ministarstvo financija Republike Hrvatske (drugostupanjsko tijelo), odbijajući žalbu donijelo nezakonito drugostupanjsko rješenje, 1994. godine. Drugostupanjsko rješenje Ministarstva financija Republike Hrvatske poništeno je kao nezakonito presudom Upravnog suda Republike Hrvatske, 1996., te je nadležno tijelo državne uprave (Ministarstvo financija Republike Hrvatske) u ponovljenom postupku donijelo novo rješenje, 1997., kojim je podnositelju smanjen iznos poreza na promet proizvoda i usluga, te iznos kamata koje iznose platio je po donošenju novog rješenja.

Međutim, i novo rješenje iz 1997. također je poništeno presudom Upravnog suda Republike Hrvatske, 1999. godine. U ponovljenom postupku prvostupanjsko tijelo Ministarstva financija Republike Hrvatske donijelo je novo rješenje 2000. godine, kojim je obvezalo podnositelja na plaćanje poreza na promet proizvoda i usluga u istom iznosu kao u prethodno poništenom rješenju, ali s povećanim iznosom kamata.

Navedeno prvostupanjsko rješenje iz 1997. godine poništeno je drugostupanjskim rješenjem Ministarstva financija Republike Hrvatske kojim nadležno upravno tijelo utvrđuje obvezu podnositelja (društva s ograničenom odgovornošću) na plaćanje bitno manjeg iznosa poreza na promet proizvoda i usluga i manjeg iznosa kamata, no što je to bilo određeno prvostupanjskim rješenjem.

Podnositelju je rješenjem nadležnog upravnog tijela iz 2004. godine priznato

84 Za odgovornost za štetu pri vršenju zakonodavne vlasti u našem pravu (za sada) nema izričite pravne osnove, pa je zato i sudska praksa o tome izuzetno rijetka. "Država ne može odgovarati za štetu zbog donošenja određenog zakona jer donošenje zakona ne može predstavljati štetnu radnju države." (VSRH, Rev, 1332/01 od 16. VII. 2003., www.vsrh.hr). Ukoliko donošenje nekog propisa zaista i ne može biti štetna radnja države, nedonošenje istog može za pojedince biti vrlo štetno. Treba spomenuti i da je dio predmeta u kojima je Republika Hrvatska odgovarala zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, bio izazvan ne pogreškom sudova, već pogreškom zakonodavca, jer sudovi nisu mogli dovršiti postupke dok nije donesen novi propis (konkretno mislimo na ZOŠTA na čije se donošenje čekalo gotovo osam godina). Ulaskom u Europsku uniju Republika Hrvatska će odgovarati i za povrede prava Zajednice koje počine zakonodavne vlasti, pa je moguće očekivati da se s vremenom ta odgovornost protegne i na povrede nacionalnog prava. O odgovornosti države za rad sudova, izuzevši odluke koje se odnose na povrede prava na suđenje u razumnom roku, također ne postoji bogata sudska praksa, stoga se u ovom pregledu zaustavljamo na odlukama koje se odnose na rad uprave.

pravo na povrat poreza na promet i kamata (u sveukupnom iznosu od 272.759,61 kn) na ime neosnovano naplaćenoga poreza po spornom rješenju iz 1993. godine. Zahtjev za naknadu štete podnositelj je temeljio na tvrdnji da je tuženo tijelo - Ministarstvo financija Republike Hrvatske, u tri navrata protupravno postupilo, odnosno da se pogreška ponovila tri puta, te da je zbog navedenih nezakonitih rješenja iz 1993. i 1994. bio blokiran njegov žiro račun i da je zbog toga bio u nemogućnosti obavljati svoje djelatnosti. Stoga je podnositelj isticao da je pretrpio štetu koju mu je dužna naknaditi Republika Hrvatska zbog nezakonitoga rada tijela državne uprave. U sudskim postupcima, koji su prethodili obraćanju Ustavnom sudu, smatrala se prijemnom odgovornost države samo zbog činjenice donošenja rješenja koje je poništeno po tužbi u upravnom sporu. Odnosno, prvostupanjski je sud prijepornim držao postojanje pretpostavki temeljem kojih tuženik odgovara za štetu te uzročno posljedičnu vezu između blokade tužiteljeva žiro računa provedbom spornog rješenja, u 1993. godini i nemogućnosti poslovanja. Nadležni sud prvog stupnja odbio je tužbeni zahtjev podnositelja kao neosnovan, a to su potvrdili i drugostupanjski sud povodom žalbe podnositelja i Vrhovni sud Republike Hrvatske povodom revizije podnositelja.

Za donošenje odluke o povredi ustavnih prava podnositelja, u ustavnosudskom postupku trebalo je odgovoriti na pitanje jesu li u konkretnom slučaju bile ispunjene pravne pretpostavke odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitoga rada tijela državne uprave (Ministarstva financija Republike Hrvatske) sukladno čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave: prvo, nezakoniti ili nepravilan rad tijela državne uprave, drugo, postojanje štete koja je zbog toga nastala podnositeljima i treće, uzročna veza između nezakonitoga ili nepravilnoga rada tijela državne uprave i nastale štete podnositeljima. Ustavni je sud pošao od relevantnih dijelova obrazloženja prvostupanjske presude koji se odnose na dokazni postupak.⁸⁵ Međutim, prvostupanjski je sud zaključio da ne postoji uzročna veza između radnje upravnog tijela i štete (blokade žiro računa i nemogućnosti poslovanja

85 Ustavni sud u svojoj odluci citira dijelove obrazloženja prvostupanjske presude koji su odnose na dokazni postupak u kojem je provedeno i financijsko-knjigovodstveno vještačenje. Oni glase: "Stoga je sud, ocjenjujući nalaz i mišljenje vještakinje M. T. stručnim i objektivnim te argumentirano obrazloženim nakon istaknutih primjedbi tužitelja, utvrdio da blokada tužiteljevog računa, koja je uslijedila zbog prisilne naplate poreza na promet proizvoda i usluga temeljem spornog rješenja Postaje Financijske policije od 4.12.1993. godine, ne stoji u uzročnoj vezi niti s dobitkom koji bi se ostvario u 1994. godini, 1995. godini i u 1996. godini, a niti s gubitkom obračunatim za navedene godine, dakle nije u uzročnoj vezi s nemogućnosti poslovanja te i s tog osnova tužbeni zahtjev nije osnovan. Vještakinja ističe da su poslovni rezultati tužitelja isključivo u korelaciji s razinom proizvodno, poslovnih aktivnosti koje su trgovačka društva "M." i osnovani "M." početkom 1994. godine obavljali zajedno" (str. 7. obrazloženja prvostupanjske presude). U dokaznom postupku utvrđeno je, naime, da je podnositelj M. d.o.o. "nakon blokade žiro računa nastavio posloovati i obavljati djelatnost svojim osnovnim sredstvima, no, poslujući preko računa svojih drugih tvrtki i to do 10.1.1994. godine preko tvrtke "M." d.o.o., a od 20.6.1997. godine preko ново osnovane tvrtke "M." d.o.o.: Tvrtka "M." d.o.o. obavljala je identičnu djelatnost kao i tužitelj te je i formalno pripojena "M." d.o.o. 14.11.2002. godine" (str. 4. obrazloženja prvostupanjske presude).", (podcrtao autor).

podnositelja).⁸⁶ Drugostupanjski sud je odbio žalbu podnositelja, ističući posebno da je u prvostupanjskom postupku utvrđeno da tužitelju nije nastupila šteta.⁸⁷

Ustavni sud je smatrao da nema razloga sumnjati u činjenice utvrđene u dokaznom postupku pred nadležnim prvostupanjskim sudom, čiju je potpunost i pravilnost potvrdio i nadležni drugostupanjski sud u žalbenom postupku te utvrdio da u konkretnom slučaju ne postoji odgovornost Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave. Budući da nezakonitim rješenjima Ministarstva financija Republike Hrvatske, iz 1993. i 1994. godine, kojima je pogrešno obračunat porez na promet proizvoda i usluga i visina kamata, podnositelju nije nastala šteta koja se, prema njegovim tvrdnjama i zahtjevima, sastojala u nemogućnosti poslovanja. Štoviše, Ustavni sud u navedenom predmetu primjećuje odstupanje obrazloženja presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske u tom pitanju od utvrđenja nižestupanjskih sudova. U revizijskoj presudi, naime, Vrhovni sud Republike Hrvatske pogrešno utvrđuje da je “u dokaznom postupku utvrđeno, da takvog nezakonitog rada tijela državne uprave u konkretnom slučaju nije bilo, pa nema ni odgovornosti za štetu ukoliko je ista tužitelju nastala” jer se u konkretnom slučaju, prema stajalištu nižestupanjskih sudova, radilo o nepostojanju uzročne veze, odnosno štete.

Ustavni sud navodi kako je za njegovu odluku bitno da su izreke svih triju presuda nadležnih sudova, kojima je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja za naknadu štete zbog nezakonite radnje tijela državne uprave, osnovane te da nema osnove zaključiti da su takvim izrekama presuda povrijeđena ustavna prava na koja podnositelji ukazuju u ustavnoj tužbi.⁸⁸

Međutim, držimo bitnim ukazati na nesukladnost navedenih presuda redovnih sudova unatoč mišljenju Ustavnog suda kako su prvostupanjski i drugostupanjski sud utvrdili nepostojanje štete kao pretpostavke odgovornosti. Naime, iz, u odluci citiranih presuda, proizlazi da je prvostupanjski sud utvrdio nepostojanje uzročne veze.⁸⁹

86 Sud u obrazloženju prvostupanjske presude navodi i podatak da je “rješenjem od 30.3.2004. godine tužitelju utvrđeno pravo na povrat poreza na promet i kamata u sveukupnom iznosu od 272.759,61 kune, a na ime naplaćenoga poreza po spornom rješenju” od 4. prosinca 1993. godine, (podcrtao autor).

87 Posebno saslušanjem vještaka, nakon davanja nalaza i mišljenja istog.

88 Dijelovi teksta preneseni su iz obrazloženja predmetne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske.

89 Iz obrazloženja prvostupanjske presude: “Stoga je sud, ocjenjujući nalaz i mišljenje vještakinje M. T. stručnim i objektivnim te argumentirano obrazloženim nakon istaknutih primjedbi tužitelja, utvrdio da blokada tužiteljevog računa, koja je uslijedila zbog prisilne naplate poreza na promet proizvoda i usluga temeljem spornog rješenja Postaje Financijske policije od 4.12.1993. godine, ne stoji u uzročnoj vezi niti s dobitkom koji bi se ostvario u 1994. godini, 1995. godini i u 1996. godini, a niti s gubitkom obračunatim za navedene godine, dakle nije u uzročnoj vezi s nemogućnosti poslovanja te i s tog osnova tužbeni zahtjev nije osnovan. Vještakinja ističe da su poslovni rezultati tužitelja isključivo u korelaciji s razinom proizvodno, poslovnih aktivnosti koje su trgovačka društva “M.” i osnovani “M.” početkom 1994. godine obavljali zajedno” (str. 7. obrazloženja prvostupanjske presude). “Ističe da je u

Ustavni sud se osvrnuo i na, u obrazloženju osporene prvostupanjske presude, sadržano pravno stajalište: „No, da bi postojala odgovornost države u smislu navedenog članka, šteta mora biti posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave pri čemu je bitno i postojanje volje ili pristanka da se time oštete prava i interesi trećega. (...) Samo onaj pogrešan rad pri kojem dakle postoji volja i pristanak državnih tijela da se time oštete prava i interesi trećega je rad koji predstavlja pravni osnov za naknadu štete”, pri čemu se prvostupanjski sud pozvao na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske.⁹⁰ Istovjetno pravno stajalište ponovljeno je i u obrazloženju osporene presude drugostupanjskog suda te i u osporenoj revizijskoj presudi Vrhovni sud Republike Hrvatske navodi slično: “Činjenica što je tužitelj uspio u upravnom sporu i što je poništeno prvostupanjsko i drugostupanjsko upravno rješenje samo po sebi ne znači da postoji odgovornost države za naknadu štete. Odgovornosti države nema ako je do pogrešne primjene materijalnoga prava došlo zbog drugačijeg - pogrešnog pravnog shvaćanja određenog propisa. Smisao odredbe čl. 13. ZSDU je ta, da država odgovara za štetu u slučaju kad bi bila riječ o svjesnom postupanju suprotno zakonu s voljom da se nekome nanese šteta.”

Ustavni sud je ocijenio navedena pravna stajališta redovnih sudova u cijelosti neprihvatljivima, u dijelu u kojem se tumači da nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave ako nema “volje i pristanka državnih tijela da se time oštete prava i interesi trećega”, odnosno “svjesnog postupanja suprotno zakonu s voljom da se nekome nanese šteta”.

Upravo zbog takve neprihvatljivosti stajališta redovnih sudova Ustavni je sud u obrazloženju svoje odluke odgovorio i na pitanje - jesu li pravna stajališta sudova u vezi s “nezakonitim ili nepravilnim radom”, kao prvom pretpostavkom odgovornosti Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave - koju je Ustavni sud u istoj odluci ocijenio neprihvatljivom - u konkretnom slučaju dostatna za utvrđenje povrede ustavnog prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenog Ustavom.

U odgovoru na navedeno pitanje utvrđeno je da navedena neprihvatljiva pravna stajališta redovnih sudova, vezana uz zahtjev za postojanjem “voljnog elementa” (krivnje) kao pretpostavke nezakonitoga ili nepravilnoga rada tijela državne uprave, sama po sebi nisu mogla dovesti do povrede ustavnog prava na jednakost pred zakonom na što su ukazivali podnositelji ustavne tužbe.

Naime, Ustavni sud smatra da je u dokaznom postupku pred redovnim sudom utvrđeno da podnositeljima nezakonitim rješenjima Ministarstva financija Republike Hrvatske nije nastala šteta, kao druga konstitutivna pretpostavka odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave. Sud navodi da

prvostupanjskom postupku utvrđeno “posebno saslušanjem vještakinje M. T., nakon davanja nalaza i mišljenja iste, da tužitelju nije nastupila šteta kako on to tvrdi u tužbi” (str. 2. i 3. obrazloženja drugostupanjske presude), (autor podcrtao).

90 Rev. 521/00 od 2. prosinca 2003. godine.

činjenica da su sudovi sva tri stupnja pogrešno protumačili pretpostavke za postojanje “nezakonitog ili nepravilnog rada”, kao prve pretpostavke te odgovornosti, nije od utjecaja na utvrđenje Ustavnog suda da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pravne pretpostavke odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave.

Prikazani slučaj, osim što znači prekretnicu u smislu tumačenja vrste odgovornosti Republike Hrvatske za štetu prouzročenu nezakonitim i/ili nepravilnim radom njenih tijela, vrlo jasno pokazuje složenost tog instituta. Naime, iako nije bilo od utjecaja na konačnu odluku o povredi ustavnih prava, vrlo je znakovito to što je jedna te ista činjenična osnova kroz tri razine redovnog sudovanja različito kvalificirana, odnosno izazvala različite zaključke o svim pretpostavkama odgovornosti države. Prvostupanjski sud je zaključio da ne postoji uzročna veza, drugostupanjski da nije nastupila šteta, dok je Vrhovni sud u obrazloženju naglasio nepostojanje nezakonitog rada iz razloga nedostatka krivnje. Konačni “rezultat” djelovanja upravnih tijela u ovom slučaju bio je taj da je “oštećeniku” 2004. godine potvrđeno pravo na povrat iznosa od 272.759,61 kn, naplaćenog 1993. godine. Zbog blokade računa izazvane predmetnom naplatom, “oštećenik” je osnovao novo trgovačko društvo i preko njega poslovao, što je išlo u prilog tvrdnjama da nije bilo štete, dok se isto moglo shvatiti i kao radnja kojom oštećenik štetu nastoji spriječiti ili umanjiti. Dopustivši zaključak da nije bilo nezakonitosti i nepravilnosti u radu navedenih tijela, ne možemo se oteti dojmu da je u ovom slučaju podnositelj zahtjeva ipak bio oštećen. Jasno je da pravni lijekovi postoje upravo zato da se isprave moguće pogreške pri donošenju (u ovom slučaju upravnih) odluka, te da štete u pravilu i nema kada je o njima odlučeno u nekom “razumnom” roku, ali povrat značajnog iznosa novca nakon 11 godina, daleko je od ostvarenja svrhe koja se treba pravnim lijekom ispuniti.

*3.3.2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III /822 /2005,
od 13. veljače 2008. godine⁹¹*

U praksi su sudovi nerijetko u postupcima za naknadu štete zauzimali stajalište o nedostatku pasivne legitimacije Republike Hrvatske. U navedenom predmetu pred Ustavnim sudom iz 2008. godine iz obrazloženja Odluke o usvajanju ustavne tužbe vidljivo je takvo stajalište. U ovom je predmetu bilo utvrđeno da je voditelj Ureda za imovinsko-pravne poslove, Ispostava D.R., počinio propust u radu (odredivši isplatu naknade osobi koja nije ovlaštenik prava, tj. naknade). Prvostupanjski sud je odbacio tužbu u odnosu na prvotuženu – Republiku Hrvatsku, zbog nedostatka pasivne legitimacije, utvrdivši da Republika Hrvatska ne može biti odgovorna za naknadu štete. U presudi se navodi da su tužitelji u navedenoj pravnoj stvari eventualno protiv djelatnika zaposlenoga u imovinsko pravnoj službi mogli pokrenuti postupak radi nezakonite radnje ili neki drugi postupak. U obrazloženju prvostupanjski sud,

⁹¹ NN, 26/08.

navodi: "Nesporno je da je voditelj Ureda za imovinsko-pravne poslove, Ispostava D. R., nemarno obavio svoj zadatak i odredio da se II. tuženiku A. B. od strane "Autoceste R.-Z." d.d. isplati ova naknada, umjesto tužiteljicama D. B. i B. B. je počinio propust u radu,...".

Ustavna tužba podnijeta je protiv presude Županijskog suda u K. iz 2004. godine, kojom je djelomično odbijena žalba podnositeljica (tužiteljica u parničnom postupku) kao neosnovana i potvrđena presuda Općinskog suda u K. iz 2003. godine. Naime, prvostupanjskom presudom odbačena je tužba u odnosu na prvotuženu, Republiku Hrvatsku te je naloženo podnositeljicama da solidarno naknade prvotuženoj trošak parničnog postupka. Podnositeljice ustavne tužbe isticale su da je voditelj upravnog postupka postupio protivno Zakonu o izvlaštenju, jer je naknada za izvlaštenje sporne nekretnine isplaćena osobi (drugotuženiku), koji nije dokazao da je ovlaštenik te naknade, gdje su isticale da je u konkretnom slučaju Republika Hrvatska pasivno legitimirana temeljem odredbe čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave.

Ustavni je sud usvojio tužbu odlučivši da je osnovana, našavši da je povrijeđeno ustavno pravo podnositeljica tužbe, pri čemu se, u pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje i ocijenili dokaze. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja ovisi ocjena o povredi ustavnog prava.

Odlučujući o žalbi drugostupanjski sud nije prihvatio žalbu podnositeljica, već je utvrdio da „tužiteljice iznos koji je isplaćen osobi koja nije ovlaštenik naknade mogu potraživati od istog, pa im nije nastala šteta“. Drugostupanjski sud je zaključio da Republika Hrvatska nije pasivno legitimirana s obzirom na to da Ured za imovinsko-pravne poslove nije počinio štetu podnositeljicama.

U postupku je Ustavni sud pošao od stajališta da procesna legitimacija predstavlja odnos parničnih stranaka prema subjektivnom pravu o kome je parnica pokrenuta te da je pitanje procesne legitimacije, i aktivne i pasivne, pravno pitanje o kojem sud odlučuje prema tome je li procesna legitimacija priznata u zakonu izričito navedenim subjektima ili prema tome je li u konkretnom slučaju određeni subjekt učinio vjerojatnim svoj pravni interes za vođenje parnice. Iz odredbe čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave jasno proizlazi da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju nanese tijelo državne uprave drugoj strani nezakonitim ili nepravilnim radom, ali i za štetu koju takvim radom počinje tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pa čak i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave. Tom je odredbom utvrđena primarna i neposredna odgovornost Republike Hrvatske neovisno o kojoj je razini vlasti i tijela vlasti riječ, odnosno neovisno na kojoj je razini djelovanja - republika, županija, općina, grad, pravna osoba s javnim ovlastima počinjena šteta kao posljedica nezakonitoga ili nepravilnoga rada.

Takva je odgovornost države na svim razinama prihvaćena i u sudskoj praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske,⁹² što je izraz „načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava. Ustavni sud pri tom ponavlja već ranije izneseno stajalište da je Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen sustav odgovornosti, koji se temelji na načelu uzročnosti (*kauzaliteta*), a ne na načelu krivnje (*culpe*).⁹³

4. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Krivnju, odnosno volju ili pristanak na nanošenje štete trećim osobama, kao posebnu pretpostavku odgovornosti države ne propisuje niti jedan propis o odgovornosti države za štetu u našem pravu. Usprkos tomu, ona se, kao dodatna pretpostavka, odnosno nužni element za utvrđenje odgovornosti države desetljećima tražila u našoj sudskoj praksi. Razlog tomu je činjenica da većina propisa ne sadrži odredbu u kojoj izričito određuje o kojoj se vrsti odgovornosti radi. Osim izričito propisane objektivne odgovornosti države u rijetkim slučajevima (ZZK, ZOŠTA), nije više sporno ni da država može objektivno odgovarati za opasnu stvar i djelatnost prema općim pravilima.

Svi drugi slučajevi odgovornosti države ovise o kvalifikaciji pojma nezakonit i/ili nepravilan rad. Iz sudske prakse je jasno da su redovni sudovi, upravo zbog ove šutnje zakonodavca, bili pred složenim zadatkom definiranja istog, a rješenje kojeg su pronašli bilo je uključivanje krivnje kao pretpostavke odgovornosti države za štetu. Posljedica toga je izostanak definicije i tumačenja samog pojma nezakonitog i/ili nepravilnog rada u sudskoj praksi, budući da je nedostatak voljnog elementa u većini slučajeva dovodio do odbijanja tužbenih zahtjeva. Znakovito je da nismo pronašli niti jedan predmet u kojem bi bila utvrđena odgovornost države uz ispunjenje voljnog elementa.

Ustavni je sud izrazio neslaganje s dosadašnjom praksom redovnih sudova i jasno izrazio svoje shvaćanje odgovornosti države za nezakonit i nepravilan rad njezinih tijela kao objektivne odgovornosti. Time je isključio krivnju kao dodatnu pretpostavku odgovornosti države za štetu, ali je problem definiranja nezakonitoga i nepravilnoga rada i dalje ostao „otvorenim”.

Pred našim je sudovima zadatak da odgovornost države prema čl. 13. ZSDU-a (a ne vidimo razlog da se to odgovarajuće ne primjenjuje i na druge propise koji spominju nezakonit i nepravilan rad kao pretpostavku odgovornosti države) počnu tumačiti kao objektivnu, ali bi se svakako u rješavanje toga pitanja trebao konačno uključiti i zakonodavac. Naime, postavljanje objektivne odgovornosti države za svaku štetu koja iz djelovanja njenih tijela može nastati pojedincima, druga je krajnost koja je, s gledišta oštećenika i njegovih subjektivnih prava možda

92 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-903/03-2 od 4. siječnja 2005., www.vshr.hr.

93 Dijelovi teksta preneseni su iz obrazloženja predmetne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske.

prihvatljiva, ali je u praksi neodrživa. Nije stroga (objektivna) odgovornost države sama sebi svrha, nužno je da se oštećeniku omogući naknada pretrpljene štete. Stroža odgovornost sama po sebi ne povećava nužno vjerojatnost da će oštećeniku šteta i biti naknađena.

Odgovornost države za štetu zasluuže posebno uređenje, barem temeljnih pretpostavki, dok se na sva ostala pitanja može i dalje primjenjivati opće građanskopravno uređenje. Nema razloga da se uzor ne potraži u nekim kriterijima odgovornosti države u poredbenom pravu i pravu Zajednice. Poredbeno pravo poznaje različita rješenja (od Španjolske koja ima izričito (i to ustavom) propisanu objektivnu odgovornost države, do Francuske u kojoj je u pravilu potrebno dokazivati grubu nepažnju države). Međutim, to ne znači da je u državama s prihvaćenim strožim pravilima o odgovornosti, oštećenik u boljem položaju prema državi (da će lakše ostvariti pravo na naknadu). Bez obzira na različitost prihvaćenih rješenja i pravnih tradicija, čini se da je i kod odgovornosti države prisutan trend postroženja odgovornosti, odnosno njene objektivizacije. Krivnja u klasičnom značenju, kao odnos štetnika prema štetnoj radnji i šteti izgubila je svoju prvotnu funkciju, naglasak je prebačen na popravljjanje štete oštećeniku. Ne čudi, stoga, da ni odgovornost države više nije prikladna za podvođenje pod neki "čisti" oblik odgovornosti. To, naravno, posebno uzrokuju i naglašavaju vrsta i priroda državnih poslova. Dok se pojedinac može suzdržavati od nekih opasnih radnji, država to nije u poziciji. Neke su državne djelatnosti same po sebi opasne, odnosno njihovo obavljanje povezano s posebnim teškoćama i opasnosti nastanka štete pojedincima. Sve bi to trebalo imati u vidu pri određivanju (prosuiđivanju) jesu li državna tijela djelovala nezakonito ili nepravilno.

Ako usporedimo pretpostavke odgovornosti države prema našem pravu i pravu Zajednice, pojmu "nezakonitog i nepravilnog rada" odgovarao bi pojam "dovoljno ozbiljne povrede." Kada je država odgovorna za nezakonit i nepravilan rad općenito bi trebalo biti usporedivo s dovoljno ozbiljnom povredom. Krivnja kao voljni element ne može biti posebna pretpostavka. Ona može biti dio (nikako konstitutivan) procjene nezakonitosti ili nepravilnosti rada, ali ne nužno u svakom slučaju odgovornosti države za štetu. Tako, načelno, treba razlikovati državna tijela koja pri vršenju svojih funkcija imaju određeni stupanj diskrecije, od onih koji je nemaju. Rad tijela s određenim stupnjem diskrecije, ne može se kvalificirati kao nepravilan sve dok su se ona kretala u granicama ostavljene im diskrecije. Kada su je prešla, onda je njihov rad nepravilan bez obzira je li taj prelazak učinjen s voljom ili pristankom nanošenja štete ili nije.

Budući da postoje argumenti u prilog obje vrste odgovornosti (ako želimo ustrajati na potrebi da se odgovornost države kvalificira ili kao subjektivna ili kao objektivna, a za što ima sve manje opravdanja), čini se da institut odgovornosti Republike Hrvatske zasluuže posebno uređenje, odnosno jasno i precizno propisivanje pretpostavki odgovornosti države za rad njezinih tijela, uz uzimanje u obzir osobitosti vrste njihovih poslova i pravila postupanja.

Summary

ON THE ISSUE CONCERNING THE GROUNDS OF STATE LIABILITY FOR A DAMAGE CAUSED BY ILLEGAL AND IRREGULAR WORK OF STATE BODIES

State liability for a damage caused to individuals by illegal and/or irregular work performed by state bodies has been for a considerable time an object of interest of legal science and court practice in comparative and domestic law. Having in mind that the Supreme Court of the Republic of Croatia and the Constitutional Court of the Republic of Croatia have taken opposite standings on the basic issue of the liability in question – i.e. on the mere type of liability, it is obvious that legal regulation of this notion is not adequate in national law at present. From the comparative legal overview it can be concluded that there are essentially different solutions for aforesaid issue and that there has been a trend to tighten state liability in last two decades, partially due to the practice of the European Court for Human Rights and the European Court of Justice. The analysis of domestic court practice confirms normative understatements and ambiguities, which should be, without any doubts, eliminated. Due to broadness and complexity of issues arising from state liability for damages, the article focuses on the issue concerning the mere type of liability. Therefore, the other issues are mostly omitted. The normative intervention has been proposed to regulate the institute of state liability for damages in Croatian law.

Key words: *state liability for damages, subjective liability, objective liability, liability presumptions, illegal work, irregular work.*

Zusammenfassung

DIE GRUNDLAGE DER STAATSHAFTUNG FÜR RECHTSWIDRIGES UND UNERLAUBTES HANDELN VON AMTSTRÄGERN

Staatshaftung für rechtswidriges oder schuldhaftes Verhalten von Amtsträgern und den daraus entstehenden Schaden einem Dritten gegenüber ist seit langem ein Thema der Rechtswissenschaften und der Rechtsprechung; sowohl im vergleichenden, als auch im nationalen Recht. Da sich der Oberste Gerichtshof der Republik Kroatien und das Verfassungsgericht der Republik Kroatien über die Kernfrage der Art dieser Haftung nicht einig sind, ist die vorhandene Regelung dieser Frage in kroatischem Recht verbesserungswürdig. Aus der rechtsvergleichenden Darstellung ergibt sich, dass einzelne Regelungen der oben genannten Frage von einander abweichen. Nichtsdestotrotz ist in den letzten zwei

Jahrzehnten eine strengere Regelung der Staatshaftung bemerkbar, teils auch unter dem Einfluss des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs. Die durchgeführte Analyse nationaler Rechtsprechung stellt normative Unbestimmtheiten und Unklarheiten fest, welche beseitigt werden sollen. Auf Grund der Weite von Problemen, welche mit Staatshaftung verbunden sind, behandelt diese Arbeit nur die Frage der Haftungsart und schlägt einen normativen Eingriff in die Regelung des Rechtstituts der Staatshaftung im kroatischen Recht vor.

Schlüsselwörter: *Staatshaftung, Haftung für schuldhaftes Verhalten, Gefährdungshaftung, Voraussetzungen der Haftung, rechtswidrige und unerlaubte Handlung.*

Riassunto

LA QUESTIONE DEL FONDAMENTO DELLA RESPONSABILITÀ DELLO STATO PER I DANNI CONSEQUENTI ALL'ILLEGALE O IRREGOLARE OPERATO DEI SUOI ORGANI

La responsabilità dello Stato per i danni conseguenti all'illegale e/o irregolare operato di singoli nei suoi organi è da lungo tempo oggetto di interesse della scienza giuridica e della giurisprudenza comparata e nazionale. Considerando che a proposito dell'aspetto fondamentale di tale responsabilità, e cioè con riguardo al tipo di responsabilità, la Corte Suprema della Repubblica di Croazia e la Corte Costituzionale della Repubblica di Croazia si sono schierate su posizioni tra loro contrastanti, appare evidente che l'attuale soluzione adottata nel nostro ordinamento a tale riguardo non è soddisfacente. Dall'analisi comparata emerge che a questo problema esistono soluzioni notevolmente diverse tra loro, le quali negli ultimi due decenni testimoniano la tendenza a considerare in maniera più severa la responsabilità dello Stato, e ciò in parte anche in ragione dell'influenza della prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia. La giurisprudenza nazionale presa in esame conferma l'esistenza di una normativa lacunosa e confusa, che senza dubbio dovrebbe essere rimossa. Stante l'ampiezza e la complessità delle questioni che si presentano con riferimento alla responsabilità dello Stato, viene posta al centro del contributo proprio la questione del tipo di responsabilità, mentre le altre questioni sono lasciate in disparte. Si suggerisce un intervento normativo volto a regolare nel diritto croato l'istituto della responsabilità dello Stato per danni.

Parole chiave: *responsabilità dello Stato per danni, responsabilità soggettiva, responsabilità oggettiva, presupposti della responsabilità, operato illegale, operato irregolare.*